

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ANA CAROLINA BENDLIN GONZALEZ

**PLEBISCITO E REFERENDO: IMPORTANTES FORMAS DE
PARTICIPAÇÃO POPULAR NO EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA**

**CURITIBA - PR
Novembro/2010**

ANA CAROLINA BENDLIN GONZALEZ

**PLEBISCITO E REFERENDO: IMPORTANTES FORMAS DE
PARTICIPAÇÃO POPULAR NO EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA**

Monografia apresentada no Curso de Especialização em Sociologia Política da Universidade Federal do Paraná, como avaliação final de curso, para obtenção do título de Especialista.

Orientador: Professor Paulo Roberto Neves Costa

**CURITIBA - PR
Novembro/2010**

ANA CAROLINA BENDLIN GONZALEZ

**PLEBISCITO E REFERENDO: IMPORTANTES FORMAS DE
PARTICIPAÇÃO POPULAR NO EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA**

Monografia apresentada no Curso de Especialização em Sociologia Política da Universidade Federal do Paraná, como avaliação final de curso, para obtenção do título de Especialista.

Orientador: Professor Paulo Roberto Neves Costa

COMISSÃO EXAMINADORA

Curitiba, _____ de _____ de 2010.

GONZALEZ, Ana Carolina Bendlin. ***Plebiscito e Referendo: Importantes formas de participação popular no exercício da democracia.*** 2010. Monografia (Especialização em Sociologia Política) Universidade Federal do Paraná.

RESUMO

Palavras-chave: Democracia, Consulta popular, Plebiscito, Referendo.

A mais recente Constituição Federal brasileira, em vigor desde 1988, trouxe um grande avanço à democracia no País ao incluir a possibilidade de realização de novas formas de consultas populares, como plebiscitos e referendos. Essa novidade garantiu aos cidadãos brasileiros outras oportunidades de exercerem seus direitos políticos, além da eleição para escolha de seus representantes, ganhando a possibilidade de expressarem sua opinião sobre os rumos do país ao serem consultados sobre futuros objetos de novas leis, o que faz com que o assunto esteja extremamente relacionado à Sociologia Política. Este trabalho, portanto, pretende analisar a importância dessas novas formas de consultas populares, incorporadas à democracia brasileira pela Constituição de 1988, assim como identificar as dificuldades que ainda existem nesses processos e que impedem que eles sejam, de fato, formas de exercício da cidadania.

GONZALEZ, Ana Carolina Bendlin. ***Plebiscite and Referendum: Important ways of popular participation in the democracy practice.*** 2010. Monografia (Especialização em Sociologia Política) - Universidade Federal do Paraná.

ABSTRACT

Key-words: Democracy, Popular consult, Plebiscite, Referendum.

The most recent Brazilian Federal Constitution, in force since 1988, brought a great advance for democracy in the country by including the possibility of undertaking new ways of popular consults realization, such as the plebiscite and the referendum. This news assured the Brazilian citizens more opportunities of exercising their political rights, beyond the election to choose their political representatives, obtaining the possibility of expressing their opinion about the country's directions by been consulted about future laws objects, what takes the abstract close to the Political Sociology. This essay, therefore, intends to analyze the importance of these new ways of popular consults, incorporated into Brazilian democracy in the 1988 Constitution, as well as identify the difficulties that still exist in these processes and which are obstacles to the real citizenship exercise.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
CAPÍTULO I – DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA	9
1. Cidadania e Participação Política	12
2. Direitos Políticos Positivos – exercício da soberania popular	15
3. Direito de Sufrágio e Direito de Voto	16
CAPÍTULO II – PLEBISCITO E REFERENDO: VISÃO JURÍDICA	18
1. Preceitos Constitucionais Relativos ao Plebiscito	19
2. O Referendo na Constituição Brasileira	20
CAPÍTULO III – PLEBISCITO E REFERENDO: PERSPECTIVA SOCIOLÓGICA	22
1. Plebiscito e Referendo: Diferenças e Semelhanças	24
2. A abordagem sociológica sobre as experiências do Plebiscito e do Referendo.....	25
CONSIDERAÇÕES FINAIS	36
REFERÊNCIAS	38

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal garante o exercício da soberania popular, conferindo, através dos direitos políticos, poderes ao cidadão para interferir, direta ou indiretamente, na condução das decisões pertinentes à coisa pública. Segundo a Constituição Federal, em seu art. 14 e incisos, a soberania popular, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil e que se constitui em Estado Democrático de Direito, pode ser exercida pelo sufrágio universal ou o direito de votar e ser votado e pelo voto direto e secreto, com valor para todos, na forma de plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Este trabalho científico de conclusão do Curso de Especialização em Sociologia Política pretende, num primeiro capítulo, de uma forma mais teórica, tecer algumas considerações sobre noções de formas de Governo, destacando a forma Republicana, mantida pelos cidadãos brasileiros, depois de uma consulta popular, conforme plebiscito realizado em 1993, como previa o texto da Constituição Federal, promulgada em outubro de 1988.

Pretende analisar, também, as formas de participação popular através das consultas populares, especialmente, os casos de plebiscito e referendo, sem objetivo eleitoral, mas de suma importância nas decisões políticas, como forma de autêntico exercício de cidadania.

Exercer o direito do voto direto e secreto é um direito e fundamental amparado pela Constituição Federal, na realização do Estado Democrático de Direito. Sob essa perspectiva, será mostrada no segundo capítulo, uma visão jurídica dessas importantes formas de participação popular, assim como as diferenças e semelhanças existentes entre o plebiscito e o referendo.

A análise dessa manifestação popular abrangerá os limites materiais à convocação do plebiscito e do referendo, impostos pela Constituição. Deverá, também, ser feita a partir de elementos técnicos relacionados aos processos políticos brasileiros, assim como deverá abranger informações da esfera da

comunicação, que possibilitam avaliar alguns aspectos a respeito da escolha dos temas para a aplicação de consultas populares.

As formas de consulta popular estão diretamente ligadas à Sociologia Política, como será demonstrado no terceiro e último capítulo, pois marcam alguns dos principais processos políticos brasileiros, como o plebiscito previsto na Constituição Federal, no art. 2º do Ato das Disposições Transitórias, quando o povo brasileiro deveria ir às urnas e, através do voto direto e secreto, definir soberanamente, numa demonstração de cidadania, a forma e o sistema de governo que deveria, a partir daquele momento, vigorar no País.

A consulta popular, além de ser uma forma de exercício da política, envolve tanto os poderes públicos quanto os cidadãos brasileiros. E, apesar de fazerem parte do processo político brasileiro assim como as eleições, os referendos e plebiscitos acabam ficando de fora das discussões quando se referem a formas de exercício da democracia no Brasil. No entanto, estas são ferramentas importantíssimas para o desenvolvimento do país em relação à política, já que se tratam de consultas populares de extrema utilidade para definições de propostas de governo para a administração federal.

É importante analisar as formas de consultas populares que não estejam ligadas ao processo eleitoral no Brasil, principalmente os temas desses referendos e plebiscitos, demonstrando teórica e tecnicamente como são feitas as escolhas desses temas, quais são abordados nas consultas e até mesmo quais – e por que – outros assuntos de grande importância acabam ficando de fora do objeto de consulta.

Assim, a pesquisa tem o objetivo de embasar o trabalho a respeito das escolhas dos assuntos abordados nas consultas populares propriamente ditos. As reportagens e outras publicações da época em que ocorreram, como também atuais, também podem contribuir na análise dos motivos que levaram o governo federal a escolher determinados assuntos, assim como apontar quais os principais interesses políticos em jogo durante o processo de consulta popular.

CAPITULO I

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

É impossível falar de democracia participativa, de formas de participação popular nas questões políticas do País, sem antes conhecer o significado desta palavra e como seu conceito é aplicado na atualidade. Jair Eduardo Santana¹ resgata a primeira definição de democracia e a explica da seguinte forma:

Democracia, na sua significação original e derivando de *demos* (= povo) + *kraiten* (= governo), expressava na Grécia antiga o governo do povo. A essência de tal fenômeno político era exatamente a *participação dos governados no governo*. Com esse mesmo sentido e significado, o fenômeno foi adotado pela teoria política da civilização ocidental. Tanto aqui como na Antiguidade, o governo do povo é um governo desejado pelo simples fato de ser, em análise última, um *governo para o povo*, o que significa que o *governo atua no interesse do povo*. (grifos do autor)

Este seria o conceito geral de democracia, mas, nesta mesma obra, o próprio autor cita o caráter inconstante das definições de democracia e da própria forma de governo conhecida por esse nome, quando se refere ao tema afirmando que “nenhuma definição sua compreende seu vasto desenvolvimento histórico [...] a democracia está em constante mutação, variando sua essência em razão dos vetores tempo-lugar; não é imobilizada; nunca estará petrificada”². Essa declaração atenta para a necessidade de o conceito ser atualizado com frequência.

Por isso, o estudioso italiano Norberto Bobbio³ apresenta uma tentativa mais atual de definir democracia.

O único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é

¹SANTANA, Jair Eduardo. Democracia e cidadania: o Referendo como instrumento de participação política. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 13.

²Idem Ibidem, p. 156.

³BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1987, p. 18-19.

o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais que estabelecem *quem* está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais *procedimentos*).

[...] No que diz respeito aos sujeitos chamados a tomar (ou a colaborar para a tomada de) decisões coletivas, um regime democrático caracteriza-se por atribuir este poder (que estando autorizado pela lei fundamental torna-se um direito) a um número elevado de membro do grupo. [...] No que diz respeito às modalidades de decisão, a regra fundamental da democracia é a regra da maioria. (grifos do autor)

E não só o conceito de democracia deve ser atualizado, mas também suas formas de exercício, ou “que até mesmo as regras do jogo possam ser modificadas é uma afirmação indubitável, sobre a qual um bom democrata não pode deixar de estar de acordo”⁴. Ele ainda conclui a afirmação, ressaltando que a prova disto “é o fato de que em todas as constituições democráticas estão previstos procedimentos para a revisão das próprias normas constitucionais, bem como o fato de que tais modificações ocorreram historicamente”.

Assim, o surgimento de formas de consulta popular diferentes da mais tradicional, a eleição, tem ocorrido em diversos países nas últimas décadas, inclusive no Brasil. A possibilidade de realização de plebiscitos e referendos no país, incluída na Constituição de 1988, é resultado dessa nova postura adotada pelos governos, que por sua vez é consequência de “sociedades em que continua a crescer a exigência de democracia”⁵.

A partir dessa modificação na Constituição, a sociedade brasileira passa a ter o direito de expressar suas opiniões a respeito de alterações relevantes em suas bases constitucionais, como o estabelecimento de novas leis. Mesmo que apresente apenas sua concordância ou discordância a respeito de assuntos pré-determinados, sem interferir no conteúdo do objeto de consulta, essa alteração na legislação do País pode ser considerada um grande avanço no processo democrático brasileiro.

⁴ BOBBIO, Norberto. Ob. Cit., p. 67.

⁵ Idem Ibidem. p. 83.

José Álvaro Moisés⁶, analisa em sua obra a conquista do povo brasileiro com a inclusão de outras formas de consulta popular na Constituição:

Pela primeira vez na moderna história política do Brasil, o texto da Constituição federal de 1988 alterou a célebre fórmula que alude à soberania popular (“todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido”) para introduzir uma formulação que, visando tornar efetiva a expressão da vontade popular, preconiza o exercício do poder, não só *através de representantes eleitos*, como é típico da tradição liberal democrática mais conhecida, mas *diretamente*, através de mecanismos de participação popular nos negócios públicos, como o referendo, o plebiscito e a iniciativa legislativa. (grifos do autor)

Mas não é só essa novidade que a Constituição de 1988 trouxe em benefício da democracia. Ao analisarmos os princípios democráticos inseridos na atual constituição, deve-se ressaltar que Estado Democrático de Direito não significa apenas a união formal dos conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito, mas consiste na formação de um novo conceito que incorpora, principalmente, transformações no *status quo* do Estado brasileiro.

Isso fica evidente no art. 1º da Constituição de 1988, quando afirma que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito, não é mera promessa ou perspectiva, mas a realidade proclamada e fundada pela Magna Carta.

José Afonso da Silva⁷, importante constitucionalista, com muita propriedade explica esse novo conceito de Estado Democrático de Direito:

A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por seus representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo, pluralista, porque respeita a pluralidade de idéias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e

⁶ MOISÉS, José Álvaro. Cidadania e participação: ensaio sobre o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular legislativa na nova Constituição. São Paulo. Ed. Marco Zero, 1990, p. 6.

⁷ SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 26. ed. rev. e atual.. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. , 2005.

interesses diferentes da sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício.

Não se deve entender que as mudanças trazidas pela Constituição de 1988 possam levar a uma transição para o socialismo com o Estado Democrático de Direito, porém a nova Constituição “apenas abre as perspectivas de realização social profunda pela prática dos direitos sociais, que ela inscreve, e pelo exercício de instrumentos que oferece à cidadania e que possibilita concretizar as exigências de um Estado de justiça social, fundado na dignidade da pessoa humana”, afirma José Afonso da Silva.

Pode-se depreender dessas lições que a democracia pode ser conceituada como a doutrina ou o regime político caracterizado essencialmente pela soberania popular, exercida através do sufrágio, pelo voto, pela distribuição do poder e pelo controle da autoridade. E, “em face da crise de representatividade nas democracias contemporâneas, as constituições vêm dando abertura para formas alternativas de representação direta ou semi-direta (variando a terminologia nos diversos autores), como o plebiscito e o referendo”⁸, importantes formas de participação no exercício da cidadania, garantido pela Constituição Federal.

1. Cidadania e participação política

Segundo o art. 1º da Constituição Federal, o Estado brasileiro é uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos a soberania, a *cidadania*, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

⁸ SGARBOSSA, Luís Fernando; JENSEN, Geziela. Referendo e plebiscito: um estudo sobre os institutos de democracia semidireta e o risco de seu desvirtuamento na contemporaneidade. Estudo comparativo dos casos italiano, venezuelano e outros. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1625, 13 dez. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10757>>. Acesso em: 19 maio 2009.

A cidadania na atual Constituição traz um sentido muito mais abrangente do que simplesmente ser cidadão aquele que é titular de direitos políticos. A Constituição qualifica os participantes da vida do Estado, reconhecendo o indivíduo como uma pessoa integrada na sociedade estatal e que o funcionamento do Estado submete-se à vontade popular.

O termo “conexiona-se com o conceito de *soberania popular* (parágrafo único do art 1º), com os direitos políticos (art. 14) e com o conceito de *dignidade da pessoa humana* (art. 1º,III), com os objetivos da educação (art. 205), como base e meta essencial do regime democrático”⁹. (grifos do autor)

É importante fazer uma análise sobre o atual conceito de cidadão, conforme a exigência no Estado Democrático de Direito. Hoje, para ser cidadão, basta a capacidade de exercício dos direitos políticos, ou o mínimo de cidadania, a capacidade de votar, que, de acordo com a Constituição Federal, é adquirida pelo alistamento eleitoral, a partir dos 16 anos de idade (art 14, § 1º, II, c, da CF), o que lhe dá a garantia de exercício de todos os direitos.

Cidadão deve ser considerado todo aquele que adquire capacidade de votar, ainda que não possa ser votado, pois, levando-se em consideração o dispositivo constitucional que exige idade mínima para certos cargos eletivos, iremos verificar que muitos eleitores que adquirem o direito de votar sofrem restrições no seu direito de ser votado e nem por isso deixam de ser cidadãos.

Assim, prescreve a lei como condição de elegibilidade a idade mínima de dezoito anos para vereador; vinte e um para deputado federal, estadual ou distrital, prefeito, vice-prefeito e juiz de paz; trinta anos para governador e vice-governador do Estado e do Distrito Federal e trinta e cinco para presidente e vice-presidente da República e senador (CF, art. 14, a a d).

⁹ SILVA, José Afonso da. Ob. Cit., p. 104-105.

Em regra geral, entende-se que cidadão é o brasileiro nato ou naturalizado, que esteja no gozo de seus direitos políticos, sendo suficiente a cidadania mínima, que é a capacidade de voto adquirida *obrigatoriamente* ao completar 18 (dezoito) anos de idade e, *facultativamente* (art. 14, § 1º, I e II, da CF) ao completar 16 anos. E uma concepção restrita de *cidadão* não é admitida por determinada parte da doutrina, que vem sustentando que o texto constitucional não delimita o conceito de *cidadão*, razão pela qual não caberia ao intérprete infraconstitucional a apresentação de qualquer restrição.

Ser *cidadão* é deixar a vida privada e participar da sociedade em que se está integrado. É ter direitos e deveres, exercer influência e também decidir na defesa do bem comum, como, por exemplo, meio ambiente em busca da melhor qualidade de vida e saúde da coletividade é um interesse difuso que está sendo tutelado e deve-se exigir cuidado do Poder Público. A própria Constituição, em várias disposições, prevê a participação do cidadão, para as quais jamais lhe será exigida a apresentação do título de eleitor.

Numa visão atual, portanto, tem-se que a concepção de cidadão deve ser extraída de um dos mandamentos nucleares da Constituição Federal, qual seja o *princípio da dignidade da pessoa humana*, estabelecido como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º, III, da CF). Todos os que devem ser respeitados na sua dignidade de pessoa humana têm legitimidade ativa para o exercício dos seus direitos, inclusive, aqueles que têm o seu alistamento considerado facultativo, os analfabetos, os maiores de 70 anos, os maiores de dezesseis e menores de dezoito. Qualquer interpretação diversa contraria princípios constitucionais. No entanto, quando a Constituição emprega a expressão **direitos políticos**, usa-o em sentido estrito, como afirma o constitucionalista José Afonso da Silva¹⁰:

A Constituição emprega a expressão *direitos políticos*, em seu sentido estrito, como conjunto de regras que regula os problemas eleitorais, quase como sinônima de direito eleitoral, em acepção um pouco mais ampla, contudo, deveria incluir também as normas sobre partidos políticos.

¹⁰ SILVA, José Afonso da. Ob. Cit., p. 344.

Cidadania qualifica os participantes da vida do Estado, é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal, atributo político decorrente do direito de participar no governo e direito de ser ouvido pela representação política. *Cidadão*, no direito brasileiro, é o indivíduo que seja titular dos direitos políticos de votar e ser votado e suas consequências.

Os direitos de cidadania são adquiridos mediante o alistamento eleitoral, na forma da lei, perante a Justiça Eleitoral. Assim, o núcleo fundamental dos direitos políticos centraliza-se no direito eleitoral de votar e ser votado, embora esses direitos não estejam restritos a isso, mesmo quando a expressão é usada em sentido estrito.

2. Direitos Políticos Positivos – exercício da soberania popular

Direitos políticos têm um sentido muito mais amplo. É um conjunto de normas legais permanentes que consolidam o direito democrático de participação do povo no governo, que o direito positivo sancionou como normas de agir.

Essas normas que regulam a atuação da soberania popular, previstas, nos arts. 14 a 16 da Constituição Federal, são um desdobramento do princípio democrático trazido no seu art. 1º, parágrafo único, que diz que *“o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”*.

Os direitos políticos, tratados pela Constituição como direitos fundamentais, garantem a participação do cidadão no poder sob várias modalidades de direito. Prevê o art. 14 e incisos que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal, ou seja, direito de votar nas eleições e direito de elegibilidade ou direito de ser votado; assim como por meio de outros direitos de participação direta como o direito de participar de plebiscito, referendo e iniciativa popular.

O direito de sufrágio, os sistemas eleitorais e o procedimento eleitoral compreendem a essência dos direitos positivos, mas o presente estudo se concentra no direito de voto, o direito do cidadão de manifestar a sua vontade em

plebiscitos e referendos, ou seja, o exercício da capacidade eleitoral ativa, o exercício do voto.

3. Direito de sufrágio e direito de voto

É importante salientar que, normalmente, as palavras *sufrágio* e *voto* são usadas como sinônimos. Porém a Constituição dá sentidos diferentes, no art. 14, quando afirma que a soberania popular será exercida pelo **sufrágio universal** e pelo **voto** direto e secreto, com igual valor para todos e ainda, como prevê a lei, através do plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Sufrágio é o direito de votar e ser votado; e voto é o modo de exercício desse direito. Sufrágio é, portanto, um direito público de natureza política que o cidadão tem de eleger, ser eleito e de participar da organização e do poder estatal.

É um direito que decorre diretamente do princípio de que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes *eleitos* ou diretamente. Constitui a instituição fundamental da democracia representativa e é pelo seu exercício que o eleitorado, instrumento técnico do povo, outorga legitimidade aos governantes. Por ele também se exerce diretamente o poder em alguns casos: plebiscito e referendo. Nele consubstancia-se o consentimento do povo que legitima o exercício do poder. E aí está a *função* primordial do sufrágio, de que defluem as *funções de seleção e nomeação* das pessoas que hão de exercer as atividades governamentais¹¹.

Portanto, para o cidadão exercer a soberania popular existem diversas formas de manifestação em diferentes e importantes situações das atividades governamentais, através do exercício do voto, como por exemplo, o plebiscito e o referendo, institutos que serão analisados neste trabalho.

Essas outras formas de participação popular são de extrema importância para o desenvolvimento da nação, como mostram especialistas das áreas do

¹¹ SILVA, José Afonso da. Ob. Cit., p. 349.

Direito e da Sociologia, conforme será demonstrado nos próximos capítulos. Isso porque o plebiscito e referendo possibilitam que os cidadãos possam interferir de alguma maneira em algumas decisões políticas.

Desta forma, tanto no aspecto jurídico quando no aspecto sociológico, essas duas possibilidades de consultas populares são consideradas um avanço para a democracia no Brasil, pois é através delas que a sociedade brasileira tem a oportunidade de se manifestar sua opinião sobre determinados assuntos, mesmo que seja de forma limitada. O plebiscito e o referendo acabam sendo os instrumentos de expressão popular, podendo mudar os rumos do País, com a criação de uma nova lei baseada no resultado de uma dessas consultas, por exemplo. Assim, a incorporação desses processos à Constituição de 1988 fez com que os cidadãos se sentissem parte de seu País, sabendo que suas opiniões seriam levadas consideração em momentos decisivos. As características desses processos e a importância deles no âmbito jurídico e sociológico serão apresentadas no segundo e terceiro capítulos deste trabalho.

CAPITULO II

PLEBISCITO E REFERENDO: VISÃO JURÍDICA

A Constituição de 1988, considerada “Constituição Cidadã”, promulgada na fase de transição democrática do País, previu, além do sufrágio universal (votar e ser votado), três instrumentos da democracia semidireta com o objetivo de proporcionar ampla discussão sobre assuntos de relevância, para reforçar o princípio da participação coletiva organizada e legitimadora das decisões políticas: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

O plebiscito e o referendo, mecanismos de participação direta, são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa e a iniciativa popular, outra forma de participação popular, tem como requisito para sua propositura a apresentação de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles, o que torna um grande empecilho pra a deflagração do processo legislativo.

Merecem, neste trabalho, um exame particularizado o plebiscito e o referendo, dois instrumentos da democracia semidireta, duas importantes formas de exercício do voto, que, em nosso ordenamento jurídico-constitucional foram previstas para reforçar o princípio da participação coletiva organizada. Essas duas formas legitimadoras de decisões políticas nos negócios do Estado são divergentes, basicamente, em virtude do momento da sua realização.

E, deve-se ressaltar, que por se tratar de exercício de soberania popular, somente os cidadãos que detiverem capacidade eleitoral ativa poderão exercer o direito de participar de ambas as consultas por meio do voto. Portanto, tanto o plebiscito quanto o referendo são consultas prévias aos cidadãos no gozo de seus direitos políticos sobre determinadas matérias discutidas ou em discussão pelo

Congresso Nacional o qual, conforme prevê o art. 49, XV da Constituição Federal, tem **a competência exclusiva de autorizar referendo e convocar plebiscito.**

1. Preceitos Constitucionais Relativos ao Plebiscito

Nos últimos anos, sobretudo a partir da década de 1990, o debate sobre a questão democrática no Brasil voltou-se para as novidades incorporadas na Constituição de 1988, principalmente, os mecanismos institucionais de participação popular na definição e no controle de políticas públicas, afirmando o princípio da democracia semidireta como um princípio fundamental da república, assim como a cidadania ativa às políticas sociais, como afirma Denise C. Vitale Ramos Mendes¹².

Um desses importantes mecanismos de participação é o *plebiscito* previsto, no art. 14, I da Constituição Federal. É uma consulta prévia aos eleitores sobre assuntos políticos ou institucionais, antes da lei elaborada. As perguntas são diretas e o povo responde, apenas sim e não. Cumpre ao Congresso Nacional formular os questionamentos, pois ele tem a competência exclusiva para a convocação dos cidadãos para comparecerem ao plebiscito.

A Constituição Federal de 1988 previu a realização de plebiscitos em três momentos de importantes decisões políticas. Primeiramente, no art. 2º do ADCT, quando previu ao plebiscito para a definição das formas e sistemas de governo que deviam vigorar no País. A consulta se realizou em 21 de abril de 1993, quando se optou pela forma republicana e o sistema presidencialista de governo. Os demais casos previstos encontram-se no art 18, que trata da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, que em seu § 3º dispõe

¹²MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. Revista Katálisis vol.10 no. 2, Florianópolis July/Dec. 2007. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000200002&lanq=pt. Acesso em: 25 agosto 2009.

que os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante **aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito**, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

Dessa mesma forma, o texto constitucional trata a respeito dos Municípios, no § 4º, ao prever que a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e **dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito**, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

A Lei Federal n. 9.709/98 que regulamentou o plebiscito prevê no art. 2º, § 1º que “o plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido”. É, portanto, uma consulta feita aos eleitores antes da elaboração da lei ou do ato administrativo e versa sobre assuntos que serão, posteriormente, discutidos pelo Congresso Nacional ou pelo Poder Executivo.

2. O Referendo na Constituição Brasileira

O *referendo*, conforme o que dispõe o texto constitucional, no art. 14, II, “é uma confirmação de assunto já transformado em lei. Faz-se a consulta ao povo para que ele ratifique ou rejeite determinado ato legislativo. Desse modo, os eleitores respondem sim ou não, decidindo sobre a matéria, previamente aprovada pelo Congresso Nacional”¹³.

Segundo o art. 2º, § 2º da Lei n. 9.709/98, que também regulamentou o referendo, “o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou

¹³ BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 674.

administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição”.

Dessa forma, ocorreu a decisão popular, no único referendo de que se tem notícia no Brasil e que foi realizado em 23 de outubro de 2005. Estava previsto na Lei n. 10.826/2003 – Estatuto do Desarmamento, quando os eleitores foram às urnas decidir sobre o comércio ou não de armas e optaram pela não-proibição da comercialização de arma de fogo.

Para que o referendo ocorra, o pedido pode partir do Chefe do Executivo, de certo número de eleitores ou parlamentares, mas somente o Congresso Nacional pode autorizá-lo (art. 49, XV). “Como a Carta de 1988 foi omissa quanto ao modo do seu exercício, até mesmo matéria constitucional pode ser referendada, inclusive emendas constitucionais” ¹⁴, como afirma Bulos.

Como se pôde verificar neste capítulo, o plebiscito e o referendo são vistos como ferramentas democráticas para os especialistas da área jurídica. Para eles, essas duas formas de participação popular tornam as decisões mais representativas, já que os cidadãos podem interferir nos rumos do país não apenas pelo meio da eleição. No entanto, esse avanço não interessa apenas para os estudiosos da área do Direito. A inclusão dessas ferramentas na Constituição brasileira também representa um grande avanço para os estudos sociológicos, como veremos no próximo capítulo.

¹⁴ BULOS, Uadi Lammêgo. Ob. Cit., p. 674.

CAPÍTULO III

PLEBISCITO E REFERENDO: PERSPECTIVA SOCIOLÓGICA

“Participar é tomar parte; no caso, significa mais apropriadamente interferir no processo político, opinando e decidindo; é poder ingerir nos rumos do Governo”, assim Jair Eduardo Santana¹⁵ define o conceito de participação política. Nesse sentido, a inclusão do referendo e do plebiscito na Constituição de 1988 é um grande avanço, como comenta José Álvaro Moisés¹⁶, quando diz que “olhando-se o conjunto da tradição política brasileira, é inegável que os instrumentos da legislação direta representam um avanço democrático. Eles implicam mudanças no funcionamento das instituições e na cultura política do país”. Isso porque, apesar de não ser uma consulta eleitoral, na qual os cidadãos brasileiros escolhem seus representantes para legislarem sobre assuntos de seu interesse, é nesses momentos que eles podem expressar suas opiniões mais diretamente a respeito do que deve ser assunto na legislação do País.

No entanto, embora tenha havido grandes avanços com a nova Constituição no que tange à participação da sociedade civil nas decisões políticas, o exercício da verdadeira democracia participativa não depende, apenas da vontade popular, mas de pré-requisitos impostos pela própria constituição, ou seja, as decisões dependem muito mais dos representantes do povo, aqueles que têm legitimidade, competência para apresentar propostas viáveis de consultas populares, já que “a convocação de referendo, ou plebiscito, costuma ser atribuída ao Poder Executivo, ao Poder Legislativo, ou a ambos, com ou sem iniciativa popular”, como explica Maria Victoria de Mesquita Benevides¹⁷.

¹⁵ SANTANA, Jair Eduardo. Ob. Cit., p. 168.

¹⁶ MOISÉS, José Álvaro. Ob. Cit., p. 7.

¹⁷ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ed. Ática, 1991, p. 157.

Por outro lado, ainda existem sérias resistências da própria sociedade no processo participativo, principalmente pelo aspecto cultural. Mas essas resistências podem ser minimizadas, através de um processo amplo de permanente educação para a cidadania.

Importante ressaltar, também, que pouco efeito fazem esses institutos, considerando-se que não há mecanismos legais de como fazer cumprir a decisão popular no caso de referendo consultivo e muito menos plebiscito. Não existe qualquer disposição que obrigue os parlamentares de elaborarem ou aprovarem um projeto de lei, como não há obrigatoriedade de tempo de encaminhamento do processo legislativo. Na verdade, não existe nenhuma disposição legal que faça o legislativo cumprir o seu papel.

Segundo Antônio Striquer Soares¹⁸, o único efeito perceptível é quanto à restrição de competência das autoridades públicas, pois a decisão resultante não pode ser afrontada e que a omissão das autoridades não dando continuidade ao processo legislativo pode ser minimizada através da iniciativa popular a outra forma de participação semidireta, em que a própria sociedade se manifesta, apresentando um projeto de lei ao Congresso Nacional.

Mas para que isso aconteça é necessário uma ampla mobilização da sociedade, devido à exigência constitucional para a implementação de uma iniciativa popular de apresentação de projeto de lei ao Congresso Nacional, além da total ausência de cultura política do povo brasileiro, como levanta Jair Eduardo Santana¹⁹, quando afirma que “no que pertine ao *referendo* propriamente dito, insiste-se na idéia de que ele, por si só, enquanto *método de participação popular*, nada significará se a *sociedade* na qual ele se insere não estiver devidamente preparada para seu *exercício*” (grifos do autor).

¹⁸ SOARES, Marcos Antônio Striquer. O plebiscito, o referendo e o exercício do poder. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1998.

¹⁹ SANTANA, Jair Eduardo. Ob. Cit., p. 141-142.

1. Plebiscito e Referendo: Semelhanças e Diferenças

Existe, tanto na sociedade, como no meio acadêmico e científico, uma certa confusão entre as duas formas de consulta popular: o plebiscito e o referendo. A título de esclarecimento, Wanderson Bezerra de Azevedo²⁰ afirma que é “importante dizer que ambos são espécies do gênero ‘consulta popular direta’, sendo que o plebiscito é convocado antes de existir uma norma jurídica, cabendo ao eleitor aprovar ou denegar o que lhe tenha submetido”. E complementa dizendo que “o referendo é a convocação feita aos eleitores após vir ao mundo jurídico uma norma, cabendo-lhes ratificar ou rejeitar o objeto sujeito a sua deliberação”.

Maria Victoria de Mesquita Benevides²¹ compartilha dessa opinião, ao afirmar que “hoje, apesar da indefinição (dos conceitos), tanto referendo quanto plebiscito são entendidos como modelos de expressão da opinião ou da vontade dos cidadãos – em votação livre e secreta – sobre uma medida que foi ou poderá vir a ser adotada pelos poderes constituídos, no plano nacional ou local”.

Na visão de Bulos²², existem algumas semelhanças e algumas diferenças entre o plebiscito e o referendo. Para ele, as únicas semelhanças existentes entre os dois institutos encontram-se nas disposições constitucionais: 1) Tanto o plebiscito quanto o referendo são formas significativas de participação do eleitor, no exercício da soberania popular, o direito de voto, um direito fundamental; 2) Ambos os procedimentos para a realização dessas consultas populares são de competência privativa do Congresso Nacional.

Por outro lado, comparando as diferenças entre plebiscito e referendo, pode-se constatar: 1) A forma de aprovação para que o plebiscito e o referendo

²⁰ AZEVEDO, Wanderson Bezerra de. Uma análise comparativa do instituto do referendo no direito luso-brasileiro. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 788, 30 ago. 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7214>>. Acesso em: 13 outubro 2008.

²¹ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Ob. Cit., p. 34.

²² BULOS, Uadi Lammêgo. Ob. Cit., p. 674.

aconteçam. Embora sendo de competência do Congresso Nacional, **o plebiscito é realizado por meio de uma convocação** dos eleitores para uma consulta ou pronunciamento antes de a lei ou o ato administrativo serem elaborados, cabendo ao eleitor, através do voto, aprovar ou rejeitar o que foi submetido à votação ; já **o referendo é realizado por meio de uma autorização** para que os eleitores se pronunciem depois de a lei ou o ato administrativo serem elaborados, para que os confirmem ou rejeitem; 2) Outra diferença é o assunto. O plebiscito versa sobre assuntos que, posteriormente, serão discutidos pelo Congresso Nacional. Por exemplo, um plebiscito para saber se o povo quer ou não, uma nova Constituição para o Brasil. Já o referendo trata de assunto que já foi decidido, como, por exemplo, o caso do desarmamento. A Lei n. 10.826/2003 – Estatuto do Desarmamento - já havia sido aprovada e nela estava previsto o referendo, no qual cumpria ao povo, através do voto a ratificação ou a rejeição, e o povo optou pela não-proibição da comercialização de armas de fogo.

É importante ressaltar que, com exceção dos casos previstos na Constituição, como já foi tratado anteriormente, não existe qualquer disposição quanto ao modo do exercício, ou matéria a ser objeto de plebiscito ou referendo, compete ao Congresso Nacional definir as regras para a convocação de plebiscito ou autorização de referendo.

2. Abordagem sociológica sobre as experiências do Plebiscito e do Referendo

O plebiscito tem sido utilizado em diversos países, mas de forma restrita à estrutura essencial do Estado ou do seu governo (adjudicação de território, conservação ou modificação de uma forma de governo etc.) ou sobre questões territoriais (anexações, desmembramentos, criação de unidades dentro do próprio Estado), mas “como consulta popular sobre questões territoriais e de

autodeterminação dos povos, é aceito em todos os países de forma incontestável”, como afirma Eduardo Figueira Marques de Oliveira²³.

No Brasil, aconteceram, na sua história mais recente, dois plebiscitos, ambos para a definição do sistema de governo. O primeiro, em 6 de janeiro de 1963, um marco na história política nacional, quando o povo foi às urnas para decidir sobre o sistema de governo, se mantinham o sistema parlamentarista imposto pelos militares ou se retornavam ao presidencialismo.

Embora não tendo havido nenhuma discussão doutrinária adequada sobre as vantagens e desvantagens dos dois sistemas a questão foi posta à votação e a campanha pelo não acabou vencendo, “com o apoio oficial e das principais associações empresariais, além dos grupos nacionalistas e de esquerda, que acreditavam na maior possibilidade de um programa e reformas com o presidencialismo²⁴”.

O parlamentarismo foi adotado no Brasil, uma única vez, quando Jânio Quadros renunciou e João Goulart, o Jango, assumiu a Presidência da República. Por apoiar movimentos populares, era considerado uma ameaça ao regime militar que impondo o parlamentarismo tentava, dessa forma, tirar a força do presidente. Uma consulta popular, através do plebiscito deu resultado favorável ao presidencialismo.

O segundo caso, previsto na Constituição de 1988 para ocorrer em setembro de 1993, foi antecipado por uma Emenda Constitucional para 21 de abril do mesmo ano, também com o objetivo de decidir sobre a forma e o sistema de governo. O povo, na época, decidiu favoravelmente pela manutenção da forma republicana e do sistema presidencialista.

²³ OLIVEIRA, Eduardo Figueira Marques de. O Plebiscito na Atividade Legislativa e a Experiência Brasileira. Disponível em: http://www.senado.gov.br/sf/senado/unilegis/pdf/UL_TF_DL_2005. Acesso em 05 de julho de 2010.

Essa foi a primeira e única experiência de plebiscito, nesses mais de vinte anos após a promulgação da Constituição. Naquela oportunidade, os eleitores ratificaram o sistema de governo presidencialista como 55% dos votos, e confirmaram a forma republicana com 66%, e houve uma abstenção recorde de 25%.

Desta vez, ao contrário da primeira, a população foi devidamente informada, como afirma Oliveira²⁵:

Os documentos informativos sobre formas e sistemas de governo, coletados pelo Arquivo Histórico por ocasião das discussões acerca do Plebiscito daquele ano que foram publicados entre 1986 e 1993, 29 documentos diversos referentes ao Plebiscito; 42 documentos diversos sobre a Monarquia; 20 itens do jornal Cara e Coroa, do Movimento Parlamentarista Monárquico; e 120 recortes de jornais diversos sobre Plebiscito de 1993, organizados pelo Prof. Galba Di Mambro e a estagiária Nilma Ferreira de Sá (Arquivo Histórico da UFJF). Houve também a participação de várias instituições, como a Universidade Federal de Santa Maria, que elaborou uma cartilha sobre os temas.

Outros casos previstos no art 18 da Constituição referem-se a decisões políticas tomadas em relação à estrutura administrativa dos estados e Município, como foi explicado no capítulo anterior. A aplicabilidade desse dispositivo tem ocorrido, principalmente, na criação de novos municípios, o que ocorreu em especial no Estado do Rio Grande do Sul.

A Constituição Federal, a partir de 1988, trouxe grandes avanços, principalmente ao atribuir ao Município status de ente federativo, o que gerou um novo processo político que resultou na criação de milhares de novos municípios no Brasil.

Assim, a Constituição acabou gerando um novo ordenamento federativo. Os constituintes não só estabeleceram as bases do Estado democrático como também instituíram um novo "pacto federativo", dando mais autonomia aos

²⁴ OLIVEIRA, Eduardo Figueira Marques de. Ob.Cit.

²⁵ Idem, Ibidem.

municípios. A partir de 1988, os Municípios adquiriram o status de entes federativos e assim conseguiram algumas prerrogativas.

Fabício Ricardo de Limas Tomio²⁶, muito bem analisa os aspectos importantes na criação dos municípios. O Estado do Rio Grande do Sul foi o estado que mais intensamente fragmentou seu território. Entre os anos de 1988 e 2000 foram criados 253 novos municípios nesse estado, quase 20% dos novos municípios brasileiros criados após 1988 encontram-se nessa unidade da federação.

Em quase todas as constituições (exceto na carta de 1937), os municípios foram definidos como organizações políticas autônomas; contudo, somente a Constituição de 1988 atribuiu uma autonomia plena aos municípios, elevando-os de fato ao *status* de ente federativo, com prerrogativas invioláveis por qualquer nível mais abrangente de governo. Essa situação peculiar não é identificável em outros países organizados em uma federação.

Na maioria das federações os municípios ou outros níveis de poder local são divisões administrativas das unidades federadas, que delegam (ou não) diferentes níveis de autonomia administrativa aos governos locais. O arranjo federativo brasileiro transformou o país na única federação com três níveis políticos constitucionalmente autônomos: a União, os estados (e o Distrito Federal) e os Municípios.

A descentralização política foi acompanhada da ampliação de recursos fiscais e das competências tributárias dos municípios e do mais expressivo processo de fragmentação dos municípios brasileiros - algo que, no período posterior à vigência da Constituição de 1988, originou 1 385 novos municípios no Brasil (1/4 de todos municípios existentes atualmente). Essa situação, sem similar recente em outros estados nacionais, despertou preocupações sobre as conseqüências da falta de estabilidade no ordenamento federativo, como o desperdício fiscal e a instabilidade na gestão das políticas públicas.

Houve, portanto, intensa participação do eleitor nas decisões favoráveis à criação dos municípios no processo decisório estadual, como prevê a Constituição, porque a consolidação da descentralização fiscal garantiu a estabilidade da transferência de recursos aos municípios.

Também devido à descentralização da regulamentação dos novos municípios em favor dos estados e, principalmente, porque os poderes legislativos

²⁶ TOMIO, Fabício Ricardo de Limas. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. Revista de Sociologia Política, n. 24, Curitiba, junho/2005. Disponível em: <http://scielo.br/scielo/php?script=sciarttext&pid=S0104-44782005000100009&lanq=pt>. Acesso em: 25 agosto 2009.

estaduais conquistaram grande autonomia no processo decisório da criação dos municípios, “onde a participação popular na proposição legislativa, a prerrogativa exclusiva dos eleitores iniciarem a tramitação do processo e a manifestação popular no plebiscito limitaram a capacidade de controle do poder Executivo sobre o resultado legislativo”.²⁷

O processo de criação de municípios apresenta aspectos relevantes sobre o papel dos mecanismos de democracia direta (plebiscito e exclusividade na iniciativa legislativa), como analisa Tomio.

As consultas plebiscitárias sobre a criação de municípios, juntamente com a iniciativa popular na legislação, representa o espaço mais extenso e significativo de investigação sobre os mecanismos de democracia direta no Brasil. O estudo da fragmentação municipal brasileira poderia servir como uma abertura para novas investigações sobre a relação entre democracia direta e processo decisório, cidadania e gestão dos governos locais.

Nos pedidos de emancipação que tiveram a consulta plebiscitária aprovada, raramente o eleitorado local encerrou o processo votando majoritariamente contrário à criação do novo município. Em todos os casos que o eleitorado manifestou-se favoravelmente a Assembléia Legislativa seguiu a decisão e aprovou a lei de criação dos municípios. No entanto, o Governador negou-se a sancionar centenas emancipações, mas somente dois desses vetos não foram derrubados pela maioria dos deputados estaduais. Ou seja, após a aprovação popular, raramente a maioria do poder Legislativo gaúcho deixou de confirmar a decisão plebiscitária, a despeito da oposição que o Executivo manteve em grande parte dos casos.

Outro aspecto importante a ser analisado, e muito bem tratado pelo mesmo autor é o relevante trabalho do Poder Legislativo que independe da aprovação do Poder Executivo e comprova a autonomia dos poderes expressa na Constituição.

A principal prerrogativa institucional sobre os procedimentos que definem os passos da emancipação, que delegou ao poder Legislativo o controle da criação de municípios, encontra-se em dois pontos expressos nas últimas constituições brasileiras: primeiro, a Assembléia Legislativa é o único espaço de poder estatal que recebe as demandas sobre questões que envolvam a divisão política do território estadual; segundo, compete exclusivamente ao poder Legislativo a

²⁷ TOMIO, Fabrício Ricardo de Lima. Ob Cit.

deliberação sobre a realização de plebiscitos e referendos, sem a necessidade de sanção do Poder Executivo.

O monopólio do poder Legislativo sobre esses aspectos fundamentais da emancipação municipal é comum a toda federação. Caso o poder Executivo não tenha controle sobre a maioria da Assembléia, todo o processo, da constatação dos requisitos à deliberação sobre o plebiscito, passam ao largo dos governadores. Esses somente podem vetar o momento final, que é a lei de criação do município - algo extremamente impopular, já que além, de contrapor-se ao poder Legislativo, também é necessário negar a soberania popular expressa pela votação plebiscitária.

O processo ocorrido no Rio Grande do Sul mostrou o resultado da participação efetiva do cidadão nas decisões político-administrativas do estado, mas principalmente, provou o poder que os representantes legais, os deputados²⁸, têm para decidir sobre questões de interesse local, dos municípios, onde eles têm a sua base eleitoral.

Entre todos os pedidos protocolados na Assembléia, a grande maioria transformou-se em lei que emancipou as localidades. Esse índice de aprovação ocorreu porque há, no processo de criação de municípios, uma determinação institucional que atribui ao poder Legislativo uma posição privilegiada. Os deputados, por meio das comissões ou do plenário, detêm o poder de veto sobre as iniciativas e deliberações de todos os outros atores políticos envolvidos: as lideranças locais, o eleitorado local e o poder Executivo estadual. As lideranças e, na imensa maioria dos casos, o eleitorado local pressionavam os parlamentares pela aprovação das leis de emancipação municipal. Somente o poder Executivo estadual, durante os anos 1990, procurou sistematicamente interromper as emancipações, por meio de vetos ou de pressão sobre os parlamentares governistas. Porém, apesar dessa oposição aberta - e contrariando as teses que sustentam a submissão do poder Legislativo ao Executivo estadual, os governadores tiveram pouco ou nenhum sucesso em limitar a autonomia da Assembléia Legislativa gaúcha na criação de novos municípios.

Muito se tem discutido sobre a realização com mais frequência das consultas populares, como afirmação do Estado Democrático de Direito, e a

²⁸ TOMIO, Fabrício Ricardo de Lima. Ob Cit.

mídia, de certa maneira, tem divulgado a visão atual do Congresso Nacional sobre essas manifestações populares.

De acordo com Tomio, existem inúmeros projetos tramitando, como veremos a seguir, mas nada há de concreto para a realização das consultas plebiscitárias. Talvez porque cada vez mais “torna-se mais difícil saber o que pode ser incluído nas consultas populares; o que será considerado ‘relevante’ e, ao mesmo tempo, ‘permitido’ à opinião pública”, como garante Maria Victoria de Mesquita Benevides²⁹, ou ainda porque os políticos não queriam a interferência da população em determinados assuntos, como já foi exposto anteriormente, quando exposto, no início deste capítulo, a necessidade de que a participação popular não depende da vontade do povo, mas da vontade de seus representantes, que possuem legitimidade para apresentar as propostas.

Recente reportagem, publicada pelo Jornal Gazeta do Povo³⁰, confirma a afirmação:

**102 projetos de plebiscitos tramitam na Câmara Federal
Consultas à população, no entanto, são bastante raras no Brasil.
Foram feitas apenas em três ocasiões – uma delas foi o referendo
do desarmamento em 2005**

Tramitam na Câmara dos Deputados ao menos 102 propostas para a realização de plebiscitos no país. Os pedidos envolvem os mais diversos temas: desde a criação de novos estados, passando pelo uso de cotas raciais nas universidades federais até à redução da maioridade penal. Apesar do grande número de pedidos e dos muitos pontos polêmicos à espera de uma resposta da população, essa forma de consulta popular só foi utilizada duas vezes no Brasil até hoje: uma em 1963 e a outra, em 1993. Além dessas duas situações, outro momento de participação da população nas urnas fora das eleições ocorreu em 2005, quando os brasileiros foram convocados para decidir sobre a comercialização das armas no país. Esse foi o único referendo pelo qual o país já passou. Nesse caso, a população é convocada para opinar sobre uma legislação que já foi aprovada. No plebiscito, os eleitores opinam sobre um determinado tema e só depois é criada uma lei acatando o resultado das urnas.

Segundo Oliveira, das proposições que deram entrada na Câmara dos Deputados, entre os anos de 1998 e 2005, quase metade foi arquivada e cerca de duas dezenas tratam de alteração na legislação sobre a participação popular.

²⁹ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Ob. Cit., p. 138.

³⁰ OLINDA, Caroline. Jornal Gazeta do Povo. Caderno Vida Pública. Edição 09/05/2009.

Predomina o tema sobre desmembramento e criação de Estados e Territórios, embora apreçam outras propostas sobre prisão perpétua e pena de morte, alteração da maioria penal, interrupção da gravidez, reforma política, regime de previdência social, alimentos transgênicos, a questão do petróleo, ingresso na Alca, a dívida externa e manutenção de acordos internacionais com o Fundo Monetário Internacional – FMI dentre outros.

Já no Senado Federal, a pesquisa feita por Oliveira³¹ em 2005, a respeito dos assuntos objeto de proposições de consulta plebiscitária, encontrou propostas como a criação de estados e territórios (5 proposições), desestatização de hidrelétricas (2) , transposição das águas do rio São Francisco (3) e os demais temas com 1 proposição, suspensão das negociações para o ingresso do Brasil na Alca pelo prazo de 20 anos, manutenção do instituto da reeleição, autonomia do banco Central, porte e guarda de armas de fogo, horário de verão no Brasil, remuneração de vereadores de cidades com mais de até 15 mil habitantes e outros temas.

Dentre os temas, Oliveira destaca o Projeto de Decreto Legislativo n. 1494/2004, de autoria do Senador Gerson Camata que propunha consulta plebiscitária para o ano de 2005 a respeito de diversos temas polêmicos como a legalização do aborto, adoção do financiamento público das campanhas eleitorais, união civil entre pessoas do mesmo gênero, fim do serviço militar obrigatório, fim do voto eleitoral obrigatório, redução da maioria penal, reeleição de chefes do Poder Executivo. São todos temas muito polêmicos, envolvendo direito civil, direitos eleitorais e que estão, atualmente, sendo discutidos, não com a participação da população como propunha o senador, mas apenas no âmbito do Congresso Nacional.

Alguns dos projetos já previstos em 2005, encontram-se em tramitação, atualmente, na Câmara dos Deputados: 1) Projeto (PDC 129/07) que autoriza a realização de plebiscito para definição da idade penal, a partir da qual um cidadão

³¹ OLIVEIRA, Eduardo Figueira Marques de. Ob.Cit.

possa ser penalizado por suas infrações; 2) Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 2300/09, do Senado, que autoriza a Justiça Eleitoral a realizar um plebiscito no Pará sobre a criação do estado do Carajás. A consulta será realizada nos 38 municípios que poderão integrar a nova unidade. Esses municípios estão localizados no sul e no sudeste paraense e abrangem uma área de 284,7 mil km², onde vivem cerca de 1,4 milhão de pessoas. A maior cidade é Marabá; 3) Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 2392/10, do deputado Raul Jungmann (PPS-PE), que convoca plebiscito para consultar a população brasileira sobre a votação de uma reforma política pelo Congresso Nacional na próxima legislatura (2011-2014). Segundo o projeto, esse plebiscito será organizado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e será realizado no mesmo dia do 1º turno das eleições de 2010, em 3 de outubro.

Por outro lado, muitos projetos foram propostos, porém nunca ocorreram as consultas populares previstas através do plebiscito, como se pode constatar em consulta ao acervo da Câmara dos Deputados: PDC 2264/06 que dispõe sobre a realização de plebiscitos para criação do Estado de Tapajós, PDC 1832/05 Dispõe sobre convocação de plebiscito relativo à interrupção da gravidez até à décima segunda semana de gestação; PDC 2036/05 dispõe sobre a convocação de plebiscito para decidir sobre a criação do Estado do Rio Doce; PDC 1757/05 dispõe sobre convocação de plebiscito relativo à interrupção da gravidez até à décima segunda semana de gravidez; PEC 463/05 que cria novo instrumento de democracia participativa na Constituição Federal, a fim de possibilitar a auto-convocação popular para realização de plebiscito. - Altera a Constituição Federal de 1988; PDC 265/96 dispõe sobre a convocação de plebiscito popular para recolher manifestação sobre a privatização da Companhia Vale do Rio Doce – (a ser realizado no dia 03 de outubro de 1996, conjuntamente com as eleições municipais); PDC 948/01 dispõe sobre a convocação de plebiscito acerca da desestatização da Companhia Hidroelétrica do São Francisco - CHESF³².

³² Disponível em: www2.camara.gov.br. Acesso em: 26 de julho de 2010.

Em relação ao Referendo, convém ressaltar que, no Brasil, ocorreu, apenas um referendo, como já foi citado em capítulo anterior. O assunto escolhido para a votação foi a comercialização de armas no país. Apesar de ser um tema de extremo interesse da população, grande parte dos cidadãos se sentiam desmotivados a participar, como mostram Luciana Fernandes Veiga e Sandra Avi dos Santos³³ em artigo publicado pela Revista Brasileira de Ciências Sociais:

Entre aqueles que não consideravam importante a consulta popular sobre o desarmamento, foi possível identificar os seguintes motivos para a sua atitude: (1) Comportamento associado ao conceito de impotência política. (...) (2) A descrença no governo e nas demais instituições políticas também leva à falta de mobilização. (...) (3) Havia a percepção de que o referendo não era importante porque o problema em questão era incapaz de alterar seu cotidiano.

Esse clima de desânimo em relação ao referendo, assim como o resultado inesperado da consulta – a decisão pela manutenção da comercialização de armas no país - foi pautado principalmente pelas propagandas eleitorais veiculadas na televisão pelos dois grupos envolvidos na questão proposta para votação, em especial os programas apresentados pela Frente pelo Direito à Legítima Defesa, em oposição à Frente por um Brasil sem Armas.

Apesar do processo não ter atendido as expectativas do Governo Federal, houve alguns avanços no entendimento dos cidadãos a respeito dessa forma de consulta popular. “Foram veiculadas instruções sobre como votar e houve pouca interferência dos políticos na decisão da população, pois “a leitura da imprensa pouco informou a respeito das atitudes de deputados, senadores e outras lideranças”³⁴.

Portanto, como se pode perceber pelo histórico dos referendos e plebiscitos no Brasil, essas formas de participação popular pouco têm sido usadas no país. Apesar de terem servido para decidir assuntos importantes, como a forma de

³³VEIGA, Luciana Fernandes, SANTOS, Sandra Avi dos. O referendo das armas no Brasil: estratégias de campanha e comportamento do eleitor. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 23, n. 66, São Paulo, fev. 2008, p. 13-14. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000100004&lanq=pt. Acesso em 25 agosto 2009.

³⁴ Idem, ibidem. p. 11.

governo do país e a manutenção da comercialização de armas no país, na maioria dos casos, essas ferramentas são usadas apenas em instâncias locais, para a criação de novos municípios.

Por mais que esse tema seja importante sociologicamente por se tratar da entrega da autonomia a algumas comunidades que antes dependiam de outras, existem muitos outros assuntos que poderiam ser abordados em referendos e plebiscitos, assuntos que mereceriam a consulta popular em vez de uma simples decisão dos representantes do povo nas instâncias convencionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo ao desenvolver este trabalho foi demonstrar a importância das consultas populares – plebiscito e referendo – para o exercício da democracia pelos cidadãos brasileiros, assim como identificar as principais dificuldades nesse processo, o que faz com que até hoje essas ferramentas não sejam tão utilizadas no país, apesar de estarem presentes na Constituição de 1988. Em todo o trabalho, as duas questões ficam muito claras, mas cabe ainda ressaltar que alguns autores se referem em especial à dificuldade de aplicação dessas duas formas de consulta popular no território brasileiro.

Luciana Fernandes Veiga e Sandra Avi dos Santos fazem uma clara relação entre o Brasil e outros países, quando dizem que o número de consultas populares no país ainda é muito restrito, particularmente se comparado com as realidades norte-americana e europeia.

Norberto Bobbio, mesmo antes de a Constituição de 1988 estar em vigência, já apontava um dos principais erros brasileiros que seriam cometidos após as novas leis entrarem em vigor, quando se trata de plebiscito e referendo ao afirmar que “não bastam nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem a existência de regras de procedimento como a da maioria”. Para ele “é indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra”.

A opinião de Bobbio ainda é compartilhada por outros estudiosos do assunto. Jair Eduardo Santana acompanha o autor, quando diz que “ao lado do *querer político* é necessário que se desenvolvam esforços no sentido de levar *informações* ao povo para, então, captar-se a sua opinião sobre um dado assunto.” (grifos do autor)

Desta forma, podemos concluir que ainda é preciso que as diversas áreas

do conhecimento, como a Sociologia e o Direito, continuem estudando as formas de consulta popular, como o plebiscito e o referendo, para que haja incentivo à utilização das mesmas para que os cidadãos possam decidir sobre importantes temas e, conseqüentemente, exerçam ainda mais seu direito de cidadãos participantes da democracia no Brasil.

Além disso, é necessário que haja mais vontade do governo para que submeta a aprovação de determinados assuntos à população brasileira, fornecendo as devidas informações, orientações e ferramentas para que as consultas não sejam meramente uma forma de colocar a Constituição em prática, sem que haja comprometimento com o resultado da ação.

No entanto, apesar de todos esses elementos que ainda necessitam ser aprimorados nos processos de realização de plebiscitos e referendos, não há dúvidas de que essas duas formas de consultas populares, ao serem incorporadas à Constituição de 1988, proporcionaram um benefício enorme à democracia brasileira. A partir do momento em que os cidadãos brasileiros tiveram a possibilidade de participar mais ativamente das decisões do País, exercendo seu direito de voto em plebiscitos e referendos, o regime democrático brasileiro passou a ser mais direto e não apenas participativo.

Essas consultas fazem com que os cidadãos tenham mais voz na decisão dos rumos do País, podendo direcionar o desenvolvimento do Brasil de acordo com suas vontades, em vez de ficar à mercê das opiniões de seus representantes eleitos que não necessariamente representam seus interesses. Assim, a democracia participativa, aquela em que os cidadãos participam do processo de decisão elegendo representantes, passa a ser gradualmente substituída por uma democracia direta, na qual são consultados diretamente sobre assuntos de relevância social que implicam em mudanças legais, contribuindo para o desenvolvimento do País de acordo com suas opiniões.

REFERÊNCIAS

- ARAUJO, Luiz Alberto David e NUNES JR, Vidal Serrano. Curso de Direito Constitucional. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.
- ARAUJO JUNIOR, Ari Francisco de, GOMES, Fábio Augusto Reis Gomes, SALVATO, Márcio Antonio, SHIHIKIDA, Cláudio D. Dê-me segurança ou lhe dou um não: em busca do eleitor mediano no referendo das armas. Revista Brasileira de Economia, vol. 61, n. 4, Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402007000400001&lanq=pt. Acesso em: 25 agosto 2009.
- AZEVEDO, Wanderson Bezerra de. Uma análise comparativa do instituto do referendo no direito luso-brasileiro. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 788, 30 ago. 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7214>>. Acesso em: 13 outubro 2008.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ed. Ática, 1991.
- BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1987.
- BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007.
- LIMA, Flávio Roberto Ferreira de. Manifestação popular e os limites materiais à convocação do plebiscito e referendo: uma análise da Lei 9709/98. Jus Navigandi, Teresina, ano 3, n. 34, ago. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1508>>. Acesso em: 13 outubro 2008.
- MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. Revista Katálýsis, vol.10, no. 2, Florianópolis July/Dec. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S1414-49802007000200002&lanq=pt>. Acesso em: 25 agosto 2009.
- MOISÉS, José Álvaro. Cidadania e participação: ensaio sobre o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular legislativa na nova constituição. São Paulo: Ed. Marco Zero, 1990.

OLINDA, Caroline. 102 projetos de plebiscitos tramitam na Câmara Federal. *In* Jornal Gazeta do Povo. Curitiba-PR. Caderno Vida Pública. Edição 09/05/2009.

OLIVEIRA, Eduardo Figueira Marques de. O Plebiscito na Atividade Legislativa e a Experiência Brasileira. Disponível em: www.senado.gov.br/unilegis/pdf/UL_TF_DL_2005. Acesso em: 05 de julho de 2010.

PEDRA, Anderson Sant'Ana. Na defesa de uma democracia participativa. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 63, mar. 2003. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3795>. Acesso em: 19 maio 2009.

PRÉVOTAUX, Julien. A armadilha da Europa neoliberal. História, vl. 25, n. 2, França 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0101-90742006000200012&lang=pt>. Acesso em: 25 agosto 2009.

SANTANA, Jair Eduardo. Democracia e cidadania: o referendo como instrumento de participação política. Belo Horizonte: Del Rey, 1995

SGARBOSSA, Luís Fernando; JENSEN, Geziela. Referendo e plebiscito: um estudo sobre os institutos de democracia semidireta e o risco de seu desvirtuamento na contemporaneidade. Estudo comparativo dos casos italiano, venezuelano e outros. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1625, 13 dez. 2007. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10757>. Acesso em: 19 maio 2009.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 26. ed. rev. e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005.

SOARES, Marcos Antônio Striquer. O plebiscito, o referendo e o exercício do poder. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1998.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. Revista de Sociologia Política, n. 24, Curitiba, junho/2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0104-44782005000100009&lang=pt>. Acesso em: 25 agosto 2009.

VEIGA, Luciana Fernandes, SANTOS, Sandra Avi dos. O referendo das armas no Brasil: estratégias de campanha e comportamento do eleitor. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 23, n. 66, São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0102-69092008000100004&lang=pt>. Acesso em: 25 agosto 2009.

VIEGAS, Weverson. Cidadania e participação popular. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 86, 27 set. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4199>> Acesso em: 19 maio 2009.

VILLA, Rafael Duarte. Venezuela: mudanças políticas na era Chávez. Estudos Avançados, vol. 19, n. 55. São Paulo set./dez. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid-S0103-40140050003000011&lang=pt. Acesso em: 25 agosto 2009.